

דוח מבקר המדינה | חשון התשפ"ג | נובמבר 2022



משרד הכלכלה והתעשייה

סוגיות בהגנה על הצרכן



סוגיות בהגנה על הצרכן

רקע

ציבור הצרכנים בישראל, בעיקר צרכנים מקרב אוכלוסיות הראויות לקידום, כמו עולים חדשים, קשישים וקטינים, מצויים במקרים רבים בעמדת נחיתות מול בעלי העסקים. עקב כך נחקקו חוקים שנועדו להבטיח את זכויות הצרכנים והוקמה מערכת אסדרה ממשלתית להטמעת ההוראות של החוקים בנושאי הצרכנות ולאכיפתן.

החקיקה הצרכנית בישראל כוללת כמה חוקים, שהמרכזי שבהם הוא חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981 (חוק הגנת הצרכן). החוק מטיל על בעלי העסקים חובות שעיקרן גילוי וסימון טובין והצגת מחירים על המוצרים, וכן הוא אוסר להטעות את הצרכן ולנצל את מצוקותיו.

שר או שרת הכלכלה והתעשייה (להלן: שר הכלכלה) מופקד על תחום הגנת הצרכן, והוא הגורם שאחראי ליישום הוראות חוק הגנת הצרכן וחוק המועצה הישראלית לצרכנות התשס"ח-2008 (חוק המועצה).

מתוקף חוקים הוקמו גופים ממשלתיים שתפקידם לפקח ולאכוף על חוקי הגנת הצרכן ולשמור על זכויותיו: הרשות להגנת הצרכן והסחר ההוגן (להלן: הרשות להגנת הצרכן) היא רשות עצמאית שהוקמה על פי תיקון 20 לחוק הגנת הצרכן בשנת 2006, ותפקידה, בין היתר, לאכוף את הוראות החקיקה הצרכנית, ובראשה חוק הגנת הצרכן. המועצה הישראלית לצרכנות (המועצה לצרכנות) היא חברה ממשלתית, המשמשת ארגון צרכנים על פי חוק המועצה, ומטרתה בין היתר לפעול להגנת הצרכנים ולשמירת זכויותיהם.

בנוסף, בידי שר האוצר, שר המשפטים, בנק ישראל וכמה משרדי ממשלה, ובהם משרד הכלכלה והתעשייה, משרד התקשורת ומשרד האנרגיה, סמכויות וכלים שנועדו להבטחת זכויות הצרכנים.



נתוני מפתח

**מעל
76%
מהציבור**

נגרמה להם עוולה
צרכנית בשנים
2020 - 2021 (על פי
ממצאי סקר שיתוף
ציבור שערך משרד
מבקר המדינה)

**15
תובענות
ייצוגיות**

הוגשו על ידי
המועצה הישראלית
לצרכנות בשנים
2019 - 2021 מתוך
1,603 כלל
התובענות הייצוגיות
שהוגשו בנושא
צרכנות באותן שנים
(כ- 1% בלבד)

**31%
בלבד**

שיעור הגבייה של
העיצומים שהוטלו
על עסקים ע"י
הרשות להגנת
הצרכן בשנים
2018 - 2021 (נגבו
37 מיליון ש"ח
מתוך 119 מיליון
ש"ח שהוטלו)

**514
תיקי אכיפה**

פתחה הרשות
להגנת הצרכן
ב-2021 - הפחתה
בשיעור של 50%
לעומת שנת 2018.
מתוכם נפתחו
שלושה תיקים
פליליים

כ-20%

מהתלונות הפתוחות
במועצה הישראלית
לצרכנות באותה עת
נסגרו כדי להקטין
את מספר התלונות
הלא מטופלות
בשנים 2018 - 2020

כ-77%

מהצרכנים אינם
מודעים לתנאים
שבהם מותר לעצור
תשלומים שנעשו
בכרטיס אשראי

**כ-16.6
מיליון ש"ח**

אומדן השווי של
שוברים אשר
הצרכנים החברים
במועדונים אינם
מממשים מדי
שנה. מהם כ-6.3
מיליון ש"ח - שווי
השוברים שפג
תוקפם, אשר
מועדון הפיס
(2.9 מיליון ש"ח)
ומועדוני "טוב",
"חבר" ו"ביחד"
בשבילך" לא
החזירו לצרכנים
שלא מימשו אותם

**2.9
מתוך 5**

רמת שביעות הרצון
של הפונים למועצה
הישראלית לצרכנות
מפנייתם אליה.
מסקר שיתוף ציבור
שביצע משרד מבקר
המדינה עלה כי רמת
שביעות הרצון
הנמוכה מטיפול
המועצה בפניותיהם
היה - 40%



פעולות הביקורת



בחודשים יולי 2021 עד מרץ 2022 (להלן - תקופת הביקורת), בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שנקטו משרדי ממשלה וגופים נוספים בתחום הגנת הצרכן. הביקורת נערכה ברשות להגנת הצרכן, המועצה הישראלית לצרכנות, משרד הכלכלה, באגף התקציבים במשרד האוצר (אגף התקציבים) ובנק ישראל. בדיקות השלמה נעשו בהנהלת בתי המשפט, משרד המשפטים, פרקליטות המדינה, ברשות התחרות וברשות החברות הממשלתיות. כמו כן, פגישות עם מומחים וחוקרים מהאקדמיה, גופי צרכנות פרטיים, מועדון חבר לאנשי הקבע וגמלאי הצבא ומועדון חבר צרכנות, מועדון טוב תרבות ופנאי לעובדי המדינה (מועדון טוב), מועדון ביחד בשבילך, מועדון קרנות השוטרים - קודם כל בשבילך (קרנות השוטרים) ומועדון צרכנות פיס פלוס (מועדון מפעל הפיס).

בדצמבר 2021 הביקורת ערכה סקר שיתוף ציבור הכלל למעלה מ-600 משיבים. השאלות בסקר עסקו בעוולות צרכניות וטיפול הרשויות בהן, התודעה הצרכנית ושיעור העוולות הצרכניות שחווה הציבור בשנתיים האחרונות ברכישות מוצרים ושירותים בתחומים שונים (להלן: סקר שיתוף ציבור).

תמונת המצב העולה מן הביקורת



שביעות רצון הציבור מפעילות המועצה הישראלית לצרכנות והרשות להגנת הצרכן

מסקר שיתוף הציבור עלה כי רוב הציבור, 76% מהם, חוו עוולה צרכנית בשנים 2020 - 2021 25% מהמשיבים לסקר מסרו כי אינם מכירים את הגופים הצרכניים המרכזיים. עוד עלה כי יותר מ-60% מהפונים לגופים אלו קיבלו מענה (מהרשות להגנת הצרכן - 75%, ומהמועצה לצרכנות - 65%), אולם פחות מ-50% מהפונים היו מרוצים במידה רבה מהטיפול שקיבלו.



היקף האכיפה של הרשות להגנת הצרכן - בשנת 2021 קיימה הרשות ביקורים ב-2,664

(כ-0.5%) מכלל בתי העסק שחוק הגנת הצרכן חל עליהם (600,000 במספר) ופתחה 514 תיקי אכיפה פעילים (הפחתה בשיעור 50% במספר התיקים בשנת 2018). היקף העיצומים ברי הגבייה שהוטל על העסקים בשנים אלו עמד על 119 מיליון ש"ח (לאחר הפחתה), ושיעור הגבייה מהם עומד על 31% בלבד (37 מתוך 119 מיליון ש"ח). עוד עלה כי הרשות ממעטת להשתמש בכלי האכיפה הפליליים שבידיה, כך נמצא כי הרשות פתחה שלושה תיקים פליליים בלבד בשנים 2020 - 2021, אף שבשנים אלה היו 13 חברות מעוולות נוספות שהעיצום הכספי שלהן הוגדר כלא בר גבייה ולהן לא נפחו תיקים פליליים. לפיכך ייתכן שנפגעת יכולת ההרתעה של הרשות מול העסקים המפרים את חוקי הגנת הצרכן.



טיפול הרשות להגנת הצרכן בתלונות של צרכנים - ב-2020 גדל מספר הפניות לרשות

להגנת הצרכן ב-58% לעומת שנת 2019: כ-19,450 פניות לעומת כ-12,300 בשנת 2019, אף על פי שבחוק הגנת הצרכן הוטל על הרשות לטפל בתלונות על הפרת החוק או על



פגיעה אחרת בצרכן, הרשות להגנת הצרכן אינה מטפלת בפניות אישיות ואינה מסייעת בהשבת כספים לצרכנים שנפגעו. מצב דברים זה, והמסקנות העולות מסקר שיתוף הציבור (ולפיהם 26% מהמשיבים דיווחו על שביעות רצון נמוכה מהמענה שקיבלו ו-30% דיווחו על שביעות רצון בינונית) מעלים חשש שלצרכנים אין אמון רב ברשות מפני שפעולותיה לטיפול בפניות פרטניות אינן ממוקדות דיין.

טיפול המועצה הישראלית לצרכנות בתלונות של צרכנים - מדוחות פעילות המועצה לשנים 2018 - 2020 עולה כי התקבלו כ-90,000 תלונות של צרכנים. עלה כי המועצה פעלה לסגור תלונות שהתחילה טיפול בהן, אולם מסיבות שונות לא הצליחה לקבל מענה לפניותיה מהגורמים המעורבים בתלונה במשך יותר מ-30 ימים. באופן זה נסגרו כ-5,300 תלונות בשנים 2018 - 2020 (המהווים כ-20% מהתלונות הפתוחות באותה עת). עוד עלה כי אף שהמועצה קבעה שיש להשיב על בקשה לייעוץ בתוך ארבעה ימים, עלה כי בממוצע, בשנים 2019 - 2021 נענו 46% מבקשות הייעוץ בתוך 30 יום. 13% מהבקשות נענו בתוך 60 יום, 8% נענו בתוך 90 יום, והיתר (כ-32%) - בפרק זמן העולה על 90 יום. פחות מאחוז אחד מבקשות הייעוץ נענו בתוך ארבעה ימים או פחות. כמו כן, מסקר שביעות רצון של המועצה הישראלית לצרכנות עלה כי רמת שביעות הרצון הממוצעת של הצרכנים מהמענה של המועצה הישראלית לצרכנות על תלונתם ב-2021 עמדה על 2.9 (מתוך 5). מסקר שיתוף ציבור עלה כי 40% העידו על שביעות רצון נמוכה ו-25% העידו על שביעות רצון בינונית מהטיפול בתלונותיהם.

שיתופי פעולה בין הרשות להגנת הצרכן והמועצה הישראלית לצרכנות - עלה כי אין נוהל מוסכם לעבודה משותפת של הרשות להגנת הצרכן והמועצה הישראלית לצרכנות, ושיתוף הפעולה ביניהן אינו מתנהל על פי הנחיות מוגדרות.

טיפול בנק ישראל בתלונות צרכנים, בהונאות ובשימוש לרעה בכרטיסי אשראי - בנק ישראל לא טיפל בתלונות שהעבירה אליו המועצה לצרכנות ובהן מידע על הטעיה של צרכנים באמצעות כרטיסי אשראי, לרבות בדבר הונאות קשישים. כמו כן, בנק ישראל לא בדק בכל הנוגע לתלונות אלו את פעולות חברות כרטיסי האשראי לעצירת סליקה של עוסקים שהטעו צרכנים או ביצעו הונאות באמצעות כרטיסי אשראי, לרבות של קשישים. עוד עלה כי בנק ישראל לא קבע רשימת "דגלים אדומים" וסעיפי התנהגות מדידים המאפיינים עסקים החשודים כמבצעים הונאה, ולא קבע פעולות שעל חברות האשראי לנקוט כדי לבסס חשד סביר לגביהם, כדי שניתן יהיה להפסיק את הסליקה במידת הצורך. הבנק גם לא ביקש דיווחים ולא ביצע ביקורות בחברות הסליקה לבחינת המשטר התאגידי שהנהיגו לעצירת סליקה לעסקים הפועלים תוך הונאה ועמידתן במשטר זה, ולא בחן את טיפול המנפיקים בבקשות צרכנים לביטולי עסקאות, לרבות מדיניותם, מערכותיהם, נוהליהם וטיפולם בסיכון האשראי הנובע מכך. עוד נמצא כי בנק ישראל לא הציב דרישות פיקוחיות פרטניות למנפיקים ולסולקים בתחומים האמורים.

רגולציה לגבי קריאה להחזרה (ריקול) - בישראל אין נוהל קריאה להחזרה של מוצרים שמסדיר את הכללים ואבני הדרך לאיסוף מוצרים אלה ולטיפול בהם, כפי שהדבר נעשה בתקן 10393 הבין-לאומי, ואין אחידות בהנחיות לקריאה להחזרה של המוצרים השונים. כמו כן, אין רגולציה המחייבת מתן סעד בעת קריאה להחזרה - העסק אינו מחויב לתת פיצוי לצרכן, ואופן איסוף המוצרים מהצרכנים אינו מוסדר. כמו כן, עלה כי קיימים בשוק מוצרים שתקן רשמי לא חל עליהם. במקרים אלה אין לממונה על התקינה סמכות לחייב



את הספק לבצע קריאה להחזרה, והוא לא מפרסם מוצרים אלה באתר האינטרנט של משרד הכלכלה. במוצרים אלו הספק אינו מחויב בדיווח לממונה על התקינה ואין מי שמבטיח כי שיווק המוצר נפסק, שהמוצר נאסף ומושמד.

מודעות הצרכנים לזכויותיהם הצרכניות - מסקר שיתוף ציבור עלו בין היתר הממצאים הבאים: (א) ביטול תשלומים בכרטיס אשראי: כ-77% מהמשיבים אינם מודעים לתנאים המתיירים להם לעצור תשלומים בכרטיסי אשראי, כ-34% מאלו שביקשו לבטל עסקה בכרטיס אשראי לא פנו לשום גוף, וכ-13% מהם לא ידעו למי לפנות או לא הכירו את זכויותיהם. כך נמצא כי, לא פורסם לציבור באמצעי התקשורת מידע על פעילות היחידה לפניות הציבור בחטיבת הפיקוח על הבנקים ישראל, בנושא "כשל תמורה" ו"הכחשת עסקה"; **(ב) התנתקות משירות:** לרשות ולמועצה הוגשו כ-1,300 תלונות בנושא התנתקות משירות בשנים 2017 - 2021. בסקר שיתוף ציבור עלה כי 48% מהמשיבים אינם מודעים לזכויותיהם בנוגע להתנתקות משירות, ובכלל זאת האפשרות לקבלת סעדים ללא הוכחת נזק שבתי משפט רשאים לפסוק לטובתם; **(ג) "איחור בהגעת טכנאי":** בסקר עלה כי 38% מהמשיבים אינם מודעים לזכויותיהם לקבלת סעדים במקרה של איחור בקבלת שירות. **(ד) זמן המתנה למענה טלפוני:** בבדיקת צוות הביקורת עלה כי ספקי השירות בתחום האינטרנט לא עמדו בהוראות החוק למענה טלפוני ב-22% מהמקרים, וספקי השירות בתחום המים והביוב - ב-25%. בסקר שיתוף ציבור עלה כי 65% מהמשיבים אינם מודעים לחובה לתת מענה אנושי בטלפון בתוך שש דקות.

נגישות אתרי האינטרנט של הרשות להגנת הצרכן והמועצה לצרכנות לציבור - מבדיקת משרד מבקר המדינה עלה קושי להגיש תלונות ע"י אנשים עם מוגבלות באתרי האינטרנט של הרשות להגנת הצרכן והמועצה לצרכנות. כך לדוגמה, עלה כי באתר הרשות יש קושי במילוי פרטי הפנייה ופרטי הפונה ובסיום הגשת התלונה לא ידע הפונה אם הצליח להגיש את הפנייה; באתר המועצה עלו קשיים להגיע עצמאית לעמוד שבו מגישים את התלונה המקוונת, ולהזין בטופס התלונה כמה שדות של פרטים אישיים. עוד עלה כי אתר המועצה אינו מותאם לגלישה באמצעות מכשירי טלפון ניידים. כמו כן, אתרי הרשות והמועצה מתורגמים לערבית באופן חלקי ואינם כוללים את מלוא המידע. בנוסף עלה כי אין אתר ממשלתי אחוד ומרכזי בו הצרכן יכול להגיש את תלונתו. מצב הדברים שבו לצרכן הישראלי אפשרות להגיש את התלונה לשני גופים ממשלתיים ויותר, שכל אחד מהם מחייב מילוי פרטים שונים על התלונה אינו מתיישב עם המדיניות של הממשלה להקטנת הנטל הבירוקרטי



בשבעת הענפים שבהם פעלה הרשות להגנת הצרכן היא אמדה באופן מדיד את השפעת פעולותיה על העוסקים ומצאה כי ירדה שכיחות ההפרות, עלה רצון העוסקים לעבור לאכיפה עצמית ואף מוגור תופעות של עוקץ.

מועדון צרכנים קרנות השוטרים מבצע מיצוי זכויות אקטיבי ומחזיר לעמיתיו במועדון כספים בגין שוברים שלא מומשו על ידם.



עיקרי המלצות הביקורת

נוכח רמת המודעות הנמוכה של הצרכנים לפעילות הרשות להגנת הצרכן (34%) ומהמועצה לצרכנות (37%), מוצע כי שר הכלכלה יבחן אילו צעדים לנקוט כדי להביא לידיעת הציבור את דבר פעילותו.



מוצע כי הרשות והמועצה יבחנו את רמת שביעות הרצון הנמוכה באופן יחסי המשתקפת בסקרים שנעשו בעניין זה, ויפעלו לשיפור מתן השירות לצרכנים.



מומלץ כי הרשות להגנת הצרכן והמועצה לצרכנות יבחנו את היעדר התיאום ושיתוף הפעולה ביניהן, את אי-ההבחנה של הצרכנים ביניהן לגבי טיפול בתלונות, ואת מורכבותו של תהליך הגשת תלונה. עוד מומלץ כי שר הכלכלה, האמון על יישום חוק הגנת הצרכן וחוק המועצה, יוודא כי שיתוף פעולה זה מתקיים. על שר הכלכלה לבחון דרכים שיבטיחו שיתוף פעולה, תיאום ויצירת ממשקים בין הרשות, המועצה וגופי ממשלה אחרים, בין השאר מומלץ לבחון הקמת אתר אינטרנט אחוד לפניות הצרכנים.



מוצע שמועדון הפיס, מועדון "ביחד בשבילך", מועדון "טוב" ומועדון "חבר", ישקלו לנקוט בפעולות יזומות (אף אם אין הוראה חוקית מפורשת בחוק מלבד הוראות עשית עושר שאינו במשפט) במסגרת כללי ההגנות המסחרית, ולפעול באופן יזום להשבת לפחות חלק בכספים ששילמו העמיתים, הנאמדים בכ-6.3 מיליוני ש"ח, בגין שוברים שפג תוקפם.



על בנק ישראל לפעול בכלים שעומדים לרשותו לטיפול בתלונות בדבר עצירת חיובים שמקורם בהונאות בכרטיסי אשראי, ובפרט במקרים של הונאה שיטתית כלפי קשישים ואוכלוסיות ראויות לקידום. מומלץ כי חטיבת הפיקוח על הבנקים תמסד ממשקים באופן עיתי עם המועצה לצרכנות והרשות להגנת הצרכן כדי לקבל מהן סיוע בבירור תלונות אלה ובטיפול בהן. מומלץ לבנק ישראל לבצע ביקורות יזומות אצל המנפיקים והסולקים בנושא עצירת פעולות הסליקה לעסקים הפועלים להטעיה ולהונאה בכרטיסי אשראי.

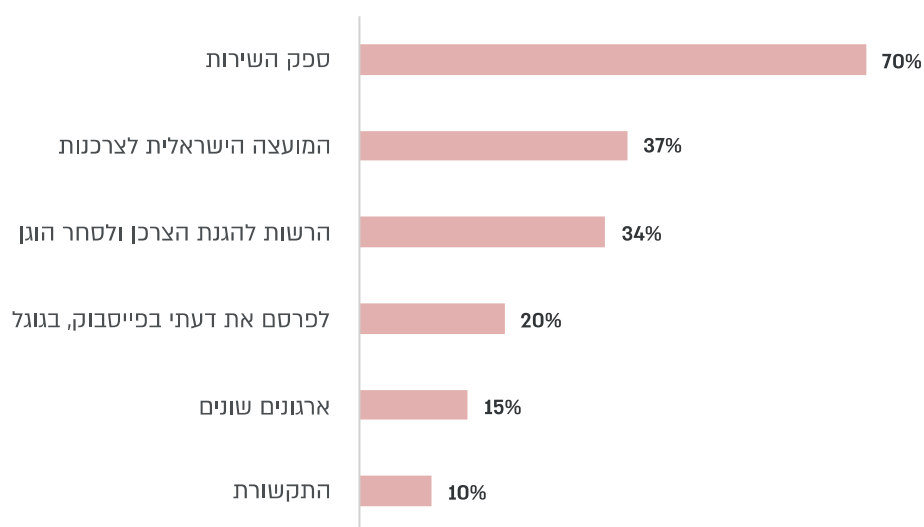


סימון המחירים הדיגיטלי עשוי לחסוך עלויות לקמעונאים ומקובל במדינות שונות בעולם. לצד זאת, מומלץ כי משרד הכלכלה, הרשות להגנת הצרכן והמועצה לצרכנות יוודאו שהמתכונת שתיקבע תשמור על אינטרס הצרכנים. עליהם לוודא כי שינוי שיטת הסימון לא יהיה כר פורה למניפולציות במחירים לרעת הצרכנים, וכי החיסכון בעלויות יגולגל גם לצרכנים. כמו כן נדרש לתת את הדעת על נגישות לכלל האוכלוסייה, ובפרט אוכלוסייה מבוגרת, אוכלוסייה שאינה דוברת עברית ואנשים עם מוגבלות. על משרד הכלכלה, הרשות להגנת הצרכן והמועצה לצרכנות להמשיך לוודא כי השינוי בשיטת סימון המחירים עומד בהוראות חוק שוויון זכויות ובפרט בכל הנוגע לנגישות אנשים עם מוגבלות.





הגופים שהציבור חושב שניתן לפנות אליהם לגבי עוולה צרכנית (באחוזים)



על פי נתוני סקר שיתוף ציבור, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

ציבור הצרכנים מצוי במקרים רבים בעמדת נחיתות מול בעלי העסקים, בין היתר בשל אי-הכרת החוקים המגינים על זכויותיו והקושי לקבל סיוע מגופים שאחראים ליישום חוקים אלה.

הביקורת העלתה ליקויים במגוון נושאים הנוגעים לשירות הניתן לצרכן ולאיכות המענה הניתן ע"י גופים ממשלתיים שונים במקרים של פגיעה בזכויותיו הצרכניות.

על הגורמים האמונים על סיוע והגנה לצרכנים, ובהם שר הכלכלה, הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, המועצה הישראלית לצרכנות ומשרד הכלכלה והתעשייה, לפעול לתיקון הליקויים המפורטים בדוח ולבחינת יישום ההמלצות לצורך מניעת פגיעה בצרכנים, שיפור השירות והעלאת רמת שביעות הרצון ורמת האמון מהגופים האחראים על הגנה על זכויותיהם.